

Washington DC, 19 de octubre de 2015

REF: Estado de cumplimiento de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad del Ecuador

Señor Secretario:

La MESA NACIONAL DE VÍCTIMAS DE GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DE LESA HUMANIDAD OCURRIDOS EN ECUADOR 1983-2008; el COMITÉ DE VÍCTIMAS Y FAMILIARES DE DELITOS DE LESA HUMANIDAD Y GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS DEL ECUADOR; la FUNDACIÓN REGIONAL DE ASESORÍA EN DERECHOS HUMANOS – INREDH; la FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO DPLF; y Daniela Salazar Marín y Juan Pablo Albán Alencastro, Profesores del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito, con ocasión de la celebración en esta fecha de la audiencia pública convocada por la Ilustre Comisión en relación con el asunto de la referencia, a fin de ampliar los argumentos expuestos en el desarrollo de la misma nos permitimos entregar la presente Informe para la Audiencia¹:

I. ANTECEDENTES

1. Aunque a escala mucho menor –si se compara con otros países de la región– la macro criminalidad política impulsada desde el Estado también llegó al Ecuador, en la década de los 80, algunos sostienen que inclusive antes², de la mano de gobiernos supuestamente “democráticos”.

¹ Los solicitantes de la audiencia agradecen la valiosa colaboración del Programa Andino de Derechos Humanos PADH de la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador en el levantamiento de la información que se adjunta a la presente ayuda memoria.

² Hace poco tiempo, un documental sobre la muerte del Presidente de Ecuador Jaime Roldós Aguilera, dirigido por Manuel Sarmiento, nos recordó que la violencia estatal contra los ciudadanos empezó en noviembre de 1961, cuando los estudiantes guayaquileños se lanzaron a las calles a protestar contra el gobierno, y contra ellos se lanzó el ejército armado de bayonetas. Hasta hoy se desconoce el verdadero saldo del incidente. Parecería que aquel fue el punto de inflexión donde la historia de nuestro país empezó a transformarse y de algún modo se allanó el camino para los abusos estatales ocurridos en las siguientes décadas. El 18 de octubre de 1977, bajo la dictadura militar, se produjo la masacre a los trabajadores del ingenio azucarero Aztra, ubicado en la localidad de La Troncal. Fruto de esta acción perecieron más de cien personas. La dictadura, para encubrir su crimen, fabricó una versión con la cual hacía responsables de la masacre a los dirigentes laborales, e inventó un supuesto “plan terrorista internacional”. Los dirigentes fueron perseguidos y tomados presos; se allanaron sus domicilios. La población fue militarizada. La dictadura desconoció a los legítimos representantes

Señor Licenciado
Emilio Alvarez-Icaza Longoria
Secretario Ejecutivo
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos
1889 F street NW
Washington DC. 20006

2. Justamente porque la violencia estatal, encaminada a una supuesta salvación de la patria frente a la “amenaza” de que una ideología diferente pudiera prosperar, operó en menor escala que en otros países de la región, para la comunidad internacional y para la mayor parte de la propia sociedad ecuatoriana, tal violencia cayó en el olvido. Finalmente, no fue ejercida contra un segmento significativo de la población, sino contra un grupo de muchachos “revoltosos” y “comunistas”, y a los ojos de un importante segmento de la sociedad ecuatoriana, mediante las acciones del Gobierno de la “reconstrucción nacional” –crímenes o no–, se nos salvó de convertirnos en otra Colombia o en otro Perú³.

3. En la gran mayoría de casos de violaciones a derechos humanos en el Ecuador ha imperado la impunidad, en ocasiones por décadas, desarrollándose una política de Estado orientada a evitar rendir cuentas sobre los hechos violatorios de derechos humanos y sus resultados. En los pocos casos en que se cumplió alguna actividad investigativa, esta fue mecánica, como si existiera una intención estatal deliberada de encubrir los hechos y a sus responsables. Por ende los resultados de los procesos locales en general han sido incompletos y se han centrado en la responsabilidad de funcionarios de nivel bajo, sin siquiera examinar superficialmente la responsabilidad de las cabezas civiles, policiales o castrenses de las estructuras estatales que perpetraron los crímenes.

4. Se ha reflexionado muy poco sobre los efectos que a lo largo del tiempo tuvo la creación de la fuerza armada y pública de las unidades especializadas y escuadrones de exterminio⁴ para el combate al “terrorismo”. Sin embargo, simplemente revisando la lista de perpetradores de violaciones de los derechos humanos cometidas durante el periodo investigado por la Comisión de la Verdad, podemos darnos cuenta de que durante casi un cuarto de siglo, los mismos siniestros personajes, con ciertas adiciones instrumentales, estuvieron detrás de execrables crímenes, aun cuando la “amenaza terrorista” ya había sido eliminada⁵.

laborales e infiltró a varios agentes de seguridad con el objeto de montar una directiva corrompida que llegó incluso a condecorar a los responsables del asesinato. Este crimen también quedó en la impunidad. http://www.latroncal.gob.ec/WEB14/TURISMO/TURO1_1.HTML

³ En los años 80 empezaron a surgir en el Ecuador movimientos subversivos de inspiración socialista y base estudiantil, que planteaban la necesidad de una transformación social, la cual de ser necesario habría de alcanzarse por la fuerza de las armas. Entre dichos movimientos destacó “Alfaro vive carajo AVC”, calificado por las autoridades ecuatorianas, desde sus inicios, como una organización terrorista, cuya amenaza debía ser erradicada a toda costa, propósito que supuestamente se alcanzó a través de la política de mano dura del presidente León Febres Cordero (1984-1988). Véase al respecto, FEBRES CORDERO, Nicolás y otros, *León vivió por ti*, Cevallos Editora, Quito, 2011. Véase también Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Tomo II, págs. 255 y siguientes.

⁴ Tales como el SIC 10 (dependencia antisubversiva que operaba de forma clandestina con el propósito de aniquilar a miembros de AVC y de otras organizaciones político-militares), el Agrupamiento Escuela de Inteligencia Nacional, el Comando de Contrainteligencia Quito, los Escuadrones Volantes creados en mayo de 1985, entre otros.

⁵ Según concluyó la Comisión de la Verdad en su informe, “Las violaciones de derechos humanos que se cometieron a partir de 1988 permiten hablar de prácticas institucionalizadas de violación de los derechos humanos en las agencias o dependencias de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional” “En suma, las violaciones de los derechos humanos no son casuales, ni fruto de errores o excesos atribuibles a factores de índole individual, ni a la presencia de cuerpos policiales o militares que se han salido de control o han obrado por su cuenta. Son el resultado de procesos sociales y políticos, a escala nacional e internacional. Asimismo, los actos emprendidos por determinados actores del Estado se han sustentado en ideologías y doctrinas que, apelando a la seguridad o a la defensa de valores tradicionales, han sido útiles para justificar atentados contra la vida y la dignidad de las personas y colectivos. Así, además, se ha deslegitimado a las organizaciones defensoras de los derechos humanos, a las que se las ha acusado de proteger a delincuentes y terroristas. Las respuestas del Estado han sido, en parte, la continuación de las llevadas a cabo en el periodo de Febres Cordero donde se

5. En palabras de la propia Comisión de la Verdad,

Durante muchos años, las víctimas de violaciones de derechos humanos buscaron espacio y apoyo para ser escuchadas y para poder enfrentar las consecuencias de las mismas, trataron de olvidar o guardaron silencio en medio de la hostilidad y la falta de reconocimiento⁶.

6. Era indispensable entonces confrontarnos con nuestro pasado, asumir la verdad de lo sucedido, por doloroso que fuera, y sobre todo, darles a los perpetradores y a las víctimas olvidadas de la represión estatal una respuesta contundente: no habrá tolerancia.

7. Este propósito empezó a cumplirse con el establecimiento de la Comisión de la Verdad del Ecuador, creada mediante Decreto Ejecutivo No. 305, el 3 de mayo de 2007. Su mandato comprendió el esclarecimiento del proceso, hechos y responsabilidades de la violencia de Estado y de las violaciones a los derechos humanos ocurridas particularmente en el periodo 1984-1988 y otros casos relevantes ocurridos a partir de entonces y hasta el año 2008, así como proponer iniciativas destinadas a reparar a las víctimas y adoptar garantías de no repetición.

8. La Comisión de la Verdad inició funciones el 14 de enero de 2008. Según el decreto de su creación, tendría una duración de nueve meses prorrogables a otros tres que se vencieron en diciembre de 2007. Su mandato fue prorrogado durante tres ocasiones: inicialmente, seis meses por el decreto ejecutivo 1514, del 29 de diciembre de 2008; luego, tres meses más por el decreto ejecutivo 1794, del 22 de junio de 2009; y finalmente, con el decreto ejecutivo 81, del 30 de septiembre de 2009, se determinó como fecha de terminación de las funciones la presentación del Informe Final.

9. La Comisión de la Verdad trabajó a partir de más de 300.000 documentos desclasificados por el Estado, provenientes –principalmente– del Consejo de Seguridad Nacional, el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional. Además recibió más de seiscientos testimonios de víctimas. La información proporcionada por las víctimas y la recabada en los documentos desclasificados fue contrastada con otras fuentes. La Comisión de la Verdad revisó un buen número de expedientes judiciales de muchos casos, y recibió más de sesenta declaraciones de personas que de algún modo tuvieron alguna participación en los hechos investigados. Asimismo, se recibieron documentos desclasificados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos relacionados con las violaciones investigadas. Los archivos de prensa y otras fuentes bibliográficas también fueron revisados.

10. En su informe, la Comisión de la Verdad reportó 118 casos, varios de ellos colectivos, con un total de 456 víctimas de seis tipos de violaciones de los derechos humanos: 269 víctimas de privación ilegal de la libertad, 365 de tortura; 86 de violencia sexual; 17 de desaparición forzada; 68 de ejecución extrajudicial y 26 de atentado contra la vida. Del total de 456 víctimas, 287, algo más de 66%, corresponden al periodo presidencial de León Febres Cordero, 1984-1988, el resto al periodo comprendido entre 1989 y mediados del año 2008.⁷

11. Es importante destacar que muchas víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas en el periodo materia de la investigación de la Comisión de la Verdad no se acercaron a rendir su testimonio, a veces por temor, otras por desconfianza en las autoridades públicas precisamente como resultado de sus propias experiencias y otras por falta de conocimiento sobre el mecanismo y

constituyeron como una política de Estado”. Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Resumen Ejecutivo, págs. 26 y 33.

⁶ Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Resumen Ejecutivo, pág. 403.

⁷ Comisión de la Verdad. *Informe de la Comisión de la Verdad. Ecuador 2010. Sin verdad no hay justicia*. Quito, mayo 2010.

sus procedimientos. A partir del relato de las víctimas que se presentaron a rendir sus testimonios se determinó que no fue posible identificar a la totalidad de las víctimas de los hechos, de ahí que en varios de los casos reportados en el informe se haga alusión explícita únicamente a un pequeño porcentaje del total de víctimas, sin mencionar a las demás.

12. Además, las víctimas de violaciones a los derechos humanos anteriores a 1984 y posteriores a agosto de 2008 no pudieron exponer sus historias debido a las limitaciones temporales del mandato de la Comisión de la Verdad. Por ende la propia Comisión de la Verdad, además de los 118 casos reportados en su informe, entregó a las autoridades ecuatorianas otros 18 expedientes de casos respecto de los cuales no pudo completar la investigación, por haber expirado el periodo de su instalación, solicitando a la Fiscalía General del Estado que complete tales investigaciones. El resultado de las limitaciones descritas ha sido que muchas víctimas no constan en el informe de la comisión y actualmente no pueden acceder a los procesos de justicia y reparación.

13. La Comisión de la Verdad concluyó sus labores y entregó su informe final en mayo de 2010, formulando 155 recomendaciones clasificadas en recomendaciones en materia de justicia, satisfacción, restitución, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición, exhortando al Estado ecuatoriano para que brinde las condiciones necesarias para que sean adecuadamente implementadas⁸.

14. En una audiencia celebrada el 29 de octubre de 2010, en el marco del 140° Periodo Ordinario de Sesiones, el Estado ecuatoriano presentó a la CIDH el Informe Final de la Comisión de la Verdad y se comprometió públicamente ante la sociedad de las Américas a implementar sus recomendaciones.

15. Sin embargo, esa “verdad” se encuentra incompleta mientras no se adopten medidas de justicia penal y administrativa tendientes a la cesación de la violación continuada al derecho a la protección judicial de las víctimas y sus familiares; a la satisfacción moral de dichas personas mediante la revelación pública de lo acontecido y a la prevención de violaciones similares, tomando en cuenta que, según ha dicho la Corte Interamericana, “la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”⁹; y que en opinión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias y sumarias, esa impunidad “continúa siendo la principal causa por la que se perpetúan y alientan las violaciones de los derechos humanos”¹⁰.

16. No se trata de desconocer el encomiable esfuerzo realizado por la Comisión de la Verdad al recopilar información referente a violaciones de derechos humanos y proponer medidas tendientes a la reparación. Pero hay que tener en cuenta que, aunque su labor abarcó una porción importante del total de casos ocurridos, no hizo posible la investigación de actos delictivos cometidos por agentes del Estado ni la identificación completa y el castigo de los responsables, precisamente por no ser un ente con funciones jurisdiccionales. Por esta razón, el Estado ecuatoriano continúa violando el derecho de las víctimas sobrevivientes y las familias de las víctimas fallecidas a la tutela judicial efectiva, cada día que este ciclo de violencia no se cierra, precisamente por la falta de persecución y sanción de los responsables.

⁸ Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Resumen Ejecutivo, pág. 403.

⁹ Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo*. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 170.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Señor Bacre Waly Ndiaye, Doc. A/51/457, 7 de octubre de 1996, párr. 75.

17. Al respecto, el ex presidente de la Corte Interamericana, Pedro Nikken, ha sostenido que: “[e]l establecimiento de una comisión de la verdad es un medio plausible dentro de una mesa política de negociación de la paz en un conflicto interno, como un primer paso y, quizás, la contribución más tangible que pueda hacerse dentro de ese escenario para el combate contra la impunidad. [No obstante] el establecimiento de la verdad no debe comportar la inhibición de los órganos jurisdiccionales para juzgar y castigar a los responsables, pero fuera del contexto de una negociación política”¹¹.

18. La experiencia comparada ha demostrado que existe complementariedad entre la labor de una Comisión de la Verdad y la justicia penal. Los análisis y hallazgos de las primeras contribuyen a entender la lógica y la estrategia de los abusos, a establecer el contexto social e histórico de las violaciones y los patrones detrás de los casos, ayudando a establecer responsabilidades morales o políticas, colectivas o históricas.

II. INCONVENIENTES

19. Como se explicó en el apartado precedente, la Comisión de la Verdad incluyó en su informe 155 recomendaciones de diversa naturaleza y complejidad, pero en general todas ellas tienden a alcanzar dos objetivos: Justicia y reparación integral para las víctimas.

20. El análisis que desarrollaremos en esta sección de la Informe para la Audiencia procura describir ciertos aspectos problemáticos en la consecución de los dos grandes objetivos mencionados.

A. Judicialización

21. La Fiscalía General del estado creó en el año 2011 una Unidad de Comisión de la Verdad encargada de adelantar las investigaciones relacionadas con los casos reportados en el Informe. En marzo del año 2012 dicha Unidad se transformó en Dirección, quedando en consecuencia bajo supervisión directa del Fiscal General.

22. Cinco años después de la entrega del informe de la Comisión de la Verdad a la sociedad ecuatoriana y a la propia CIDH, apenas se ha logrado la instauración de procesos judiciales en seis casos¹²—uno de ellos declarado posteriormente nulo por deficiencias en la investigación inicial— del

¹¹ Pedro Nikken, “El manejo del pasado y la cuestión de la impunidad en la solución de los conflictos armados de El Salvador y Guatemala” en LIBER AMICORUM – HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, Vol. I, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, pág. 167.

¹² Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Caso C100, expediente 313194, relacionado con la ejecución extrajudicial de un estudiante secundario por parte de la policía, mientras participaba en una manifestación en los predios de la Universidad de Cuenca en enero de 2002; Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Caso C90, expediente 222315, José Luis Lema y otros, relativo a la detención arbitraria e ilegal de cinco jóvenes y el sometimiento a torturas de tres de ellos, por personal de la brigada de homicidios de la Oficina de Investigación del Delito en septiembre de 1998; Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Casos C22 y C23, expedientes 231010 y 323172, Luis Vaca, Susana Cajas y Francisco Jarrín, relativos a la detención arbitraria e ilegal de tres jóvenes militantes de Alfaro Vive Carajo AVC, su sometimiento a torturas y su ocultamiento hasta por dos años en instalaciones militares, por personal combinado de la inteligencia militar y policial en noviembre de 1985; e Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010, Caso C103, expediente 816090, Genry Aguiar y otros, relacionado con un operativo policial realizado en una farmacia de la ciudad de Guayaquil, que concluyó con la ejecución extrajudicial de ocho personas, la desaparición forzada de tres y el sometimiento a torturas de al menos una, en noviembre de 2003 y Caso C77, expediente 412025, Zoila Amada Suárez Mejía, relacionado con la ejecución extrajudicial por parte de la Policía Nacional de la madre de un delincuente juvenil durante el operativo de captura de este llevado a cabo en enero de 1992.

total de 118 reportados en el informe final y los otros 18 no incluidos en dicho informe pero que la Comisión de la Verdad solicitó de manera expresa a la fiscalía que sean investigados penalmente.

23. En ninguno de los seis casos con actividad judicial se ha alcanzado hasta la fecha una sentencia firme. (aquí no sería bueno colocar al pie de página, un detalle de las sentencias que sean emitido en cada caso y su estado actual?)

24. En nuestra opinión las razones de la falta de mejores resultados en materia de judicialización son las siguientes:

- **Insuficiencia de recursos humanos**

25. La responsabilidad de la investigación se encuentra a cargo de la Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos adscrita al despacho del Fiscal General del Estado, integrada tan sólo por cinco fiscales, que no sólo tienen la responsabilidad de investigar los casos reportados en el Informe de la Comisión de la Verdad, sino toda denuncia por presunta violación a los derechos humanos que se presente a nivel nacional.

26. La complejidad de los casos documentados en el informe, la antigüedad –y consecuente escasa evidencia– de los mismos, los lugares donde varios de ellos ocurrieron –distantes de la ciudad de Quito donde se encuentran los despachos de los cinco fiscales de derechos humanos– dificultan el cumplimiento de las tareas de investigación con un equipo tan pequeño.

- **Cambios constantes de fiscales**

27. Desde el año 2011 en que la entonces Unidad de Comisión de la Verdad, hoy Dirección Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos de la Fiscalía, inició sus funciones se han producido numerosos cambios de fiscales asignados a los casos, con el consecuente retardo en la investigación y con la consecuente revictimización de víctimas y familiares, pues el personal recién llegado no siempre cuenta con la misma preparación y sensibilidad para atender casos de violaciones a derechos humanos; y cuando los cambios administrativos generan movimientos internos dentro del mismo despacho, si bien el personal que asume la responsabilidad de la investigación ya tiene la preparación necesaria, de todas formas llega apenas a enterarse del contexto y hechos del caso y a verificar que hicieron sus antecesores, lo que también provoca demoras.

- **Falta de procesos de formación continua y sensibilización**

28. Precisamente por el número reducido de personal dedicado a la tarea de investigar estos casos, son limitados los espacios para su formación continua en materia de derechos humanos, estándares internacionales de judicialización de graves violaciones, estándares del derecho penal internacional, lineamientos técnicos para la investigación de cierto tipo de delitos como por ejemplo las ejecuciones extrajudiciales, etc.

29. En general son los propios fiscales quienes a nivel particular se han preocupado de capacitarse y actualizarse de manera permanente para facilitar el cumplimiento de sus labores.

30. El personal a cargo de las investigaciones no cuenta con apoyo psicológico para su contención –tomando en cuenta la naturaleza de los casos que deben tratar– y aunque en general se trata de personas sensibles frente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, tampoco se ha realizado algún esfuerzo formal por promover tal sensibilidad.

- **Falta de recursos materiales**

31. Por otra parte, es notable que la inversión estatal de recursos para la investigación de estos complejos casos es muy marginal. El número de fiscales designados para asumir la investigación de

estos casos no ha aumentado precisamente por limitaciones presupuestarias para la contratación de más.

32. Tampoco existe una previsión presupuestaria suficiente para la realización de investigaciones complejas, en provincias, a las que de hecho en el último tiempo los fiscales no pueden acudir por los recortes presupuestarios resultantes del proceso de recesión económica que vive el país a partir de la caída de los precios del petróleo.

- **Revictimización**

33. Son muchas las víctimas que se quejan de que los fiscales no comprenden la gravedad y consecuencias de las violaciones perpetradas en su contra, por ende, no asumen con la debida responsabilidad los procesos de investigación, dejando más bien –y en ocasiones exigiendo– a la iniciativa de las propias víctimas la recolección de evidencia documental o la entrega de información sobre los sospechosos.

34. Esto a pesar que bajo los estándares interamericano que supuestamente son los que el Estado ecuatoriano viene aplicando, en caso de que se viole un derecho protegido, "[e]l Estado está en el deber jurídico de [...] investigar seriamente con los medios a su alcance [...] a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación"¹³. La investigación "[...] debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares [...] sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad"¹⁴.

35. El interés de la víctima o sus familiares por que se haga justicia en el caso puede contribuir a la profundidad de las investigaciones y al eventual castigo de un delito por presuntas violaciones a los derechos humanos, pero en todo caso la responsabilidad de esta tarea recae en el Estado. Pese a lo anterior, las víctimas en muchos casos han decidido dar seguimiento a los procesos de investigación y coadyuvar a la tarea de la fiscalía, designando para el efecto abogados particulares. Justamente, de los 6 casos en que se ha producido algún avance de judicialización, en 5 las víctimas han tenido una participación activa con abogados propios.

- **Inobservancia de los estándares de la debida diligencia**

36. Las investigaciones que se adelantan en el plano interno no cumplen con los estándares de debida diligencia en cuanto a celeridad, actividades mínimas en función del tipo de delito investigado –los estándares del Protocolo de Minnesota o del Protocolo de Estambul por ejemplo–, ni exclusión de la participación en las investigaciones de funcionarios pertenecientes a las estructuras que perpetraron los crímenes en calidad de auxiliares de la justicia –por ejemplo, esa fue una de las razones por las que se declaró la nulidad de la investigación en el caso de la ejecución extrajudicial de Damián Peña Bonilla–.

¹³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de fondo de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 174.

¹⁴ *Id.* párrafo 177. Por su parte, la Corte Constitucional Colombiana ha señalado que "En el derecho internacional se ha considerado como insuficiente para la protección efectiva de los derechos humanos, que se otorgue a las víctimas y perjudicados únicamente la indemnización de los perjuicios, como quiera que la verdad y la justicia son necesarios para que en una sociedad no se repitan las situaciones que generaron violaciones graves a los derechos humanos y, además, porque el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, exige que los recursos judiciales diseñados por los Estados estén orientados hacia una reparación integral a las víctimas y perjudicados, que comprenda una indemnización económica y, el acceso a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y para buscar, por vías institucionales, la sanción justa de los responsables." Sentencia C-228/02 de 3 de abril de 2002.

- **Discrecionalidad en la toma de la decisión de judicializar**

37. Como casi todos los temas trascendentes en derechos humanos, la investigación de estos casos no ha quedado exenta del condicionamiento político. No se ha explicado públicamente cuáles han sido los criterios para la selección de los poquísimos casos en que se ha decidió formular cargos contra los responsables. Se supone que esta decisión no debería ser muy complicada tomando en cuenta que la Comisión de la Verdad ya se había ocupado de levantar buena parte de la evidencia documental y testimonial necesaria para iniciar la investigación formal en el ámbito penal.

- **Falta colaboración de otras entidades para el acceso a información pública**

38. Los fiscales encargados de la investigación de los casos no cuentan con la adecuada cooperación de otros entes estatales para completar su trabajo, o estos entes directamente están obstaculizando la realización de la justicia, al negarse a entregar documentación que reposa en sus archivos –particularmente aquellos organismos a los que pertenecen o pertenecieron los perpetradores, como las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional–.

39. A pesar de que este problema fue identificado desde el inicio de las labores de la Unidad de Comisión de la Verdad, hoy Dirección Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos de la Fiscalía, no se ha tomado ninguna medida desde el poder ejecutivo para garantizar la adecuada cooperación de las entidades bajo su control con las autoridades de la justicia para el pleno esclarecimiento de los hechos relatados en el informe de la Comisión de la Verdad.

40. La Fiscalía ha debido tomar por sorpresa a las entidades que conservan documentos relevantes, y practicando diligencias previas denominadas en nuestro sistema jurídico Actos Urgentes, aprehender documentación para garantizar la integridad de sus investigaciones.

41. En este sentido es necesario observar que bajo los estándares interamericanos¹⁵, cuando se trata de información de interés público, en este caso para garantizar el derecho a la verdad que tienen no solo las víctimas sino la sociedad ecuatoriana en su conjunto, es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los criterios de legalidad, legitimidad, necesidad y proporcionalidad. En este asunto hasta ahora el Estado no ha explicado por qué se ha impedido a una de sus instituciones, la Fiscalía, acceder a información pública esencial para el cumplimiento de sus tareas.

42. En este punto también es necesario observar que se desconoce la ubicación del archivo de la Comisión de la Verdad del Ecuador, que fue entregado al Poder Ejecutivo junto con el informe. El Archivo Nacional de Historia del Ecuador cuenta con copias certificadas del archivo en cuestión, pero los originales no están disponibles ni para el público ni para que la Fiscalía pueda cumplir su cometido.

- **Situación de seguridad de los intervinientes en los procesos**

43. Varias víctimas y abogados de víctimas¹⁶ han sido sujetos de actos de hostigamiento e intimidación con el claro propósito de disuadirles de continuar impulsando la investigación hasta la sanción de los responsables, sin que se haya emprendido investigaciones al respecto o los mecanismos cautelares internos como el Programa de Protección de Víctimas y Testigos que por

¹⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 92 y 93.

¹⁶ Véase por ejemplo <http://www.milhojas.is/612321-persecucion-a-los-abogados-otra-arma-del-correismo.html>; y <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/lesa-humanidad-juicios-se-diluyen>.

mandato constitucional dirige la Fiscalía, se hayan activado, pese a que en ciertas ocasiones la información sobre los hostigamientos y amenazas se volvió pública, o los propios afectados la pusieron en conocimiento de las autoridades General; y a que conforme a los estándares interamericanos, existe una obligación a cargo del Estado de asegurar que las víctimas o sus familiares tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de las investigaciones y procesos adelantados en el ámbito interno¹⁷, sin presiones de ninguna naturaleza.

- **Actitud de las autoridades judiciales frente a estos casos**

44. Sin dejar de desconocer los avances alcanzados a partir de los pocos casos que se han activado judicialmente, que han conducido a que por primera vez en el Ecuador se utilice estándares internacionales para declarar imprescriptibles ciertos delitos, descartar la validez de decisiones adoptadas en el fuero privativo, o disponer en la sentencia más allá de la sanción penal medidas de reparación de otra índole, observamos preocupados que nuestros jueces, –por la educación jurídica que recibimos los abogados en este país, basada más en el aprendizaje de las leyes que del derecho como ciencia–, todavía les cuesta comprender que más allá de la vigencia de principios como el de legalidad o el de favorabilidad –piedras angulares del sistema penal–, en determinadas circunstancias, el transcurso del tiempo, el acatamiento de órdenes superiores, la falta de tipos penales específicos en el derecho interno y la consecuente invocación directa de tipos penales internacionales no pueden ser un obstáculo para el procesamiento y sanción de los responsables de ciertas violaciones de los derechos humanos. Nuestros jueces se sienten inseguros y es obvio que temen cometer injusticias.

45. En este aspecto, el Consejo Nacional de la Judicatura que debería tener un rol crucial en la adecuada preparación de los funcionarios judiciales llamados a ocuparse de estos casos y en la garantía de su independencia e imparcialidad, ha guardado un curioso silencio. Lo anterior a pesar que la veeduría internacional sobre la administración de justicia contratada por el propio Gobierno ecuatoriano y encabezada por Baltasar Garzón, recomendó que se debía emprender un proceso de capacitación específica para los operadores jurídicos, que conocen este tipo de casos

B. Reparación integral

46. Como complemento a la poca actividad investigativa desarrollada hasta el momento, en acatamiento tardío de una de las recomendaciones expresas del informe de la Comisión de la Verdad de 2010, a inicios del mes de octubre del año 2013, con el voto favorable de 92 de sus miembros, la Asamblea Nacional aprobó la Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 (en adelante la Ley para la reparación). En dicha ley se estableció la creación de un Programa de Reparación por vía administrativa a cargo de la Defensoría del Pueblo, para implementar las medidas de reparación (art. 4). Y a la par, otorga la facultad de promover acuerdos indemnizatorios al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (art. 7).

47. Si bien esta ley partió del proceso de reconocimiento de la responsabilidad estatal, el valor de las víctimas y su derechos a la reparación, fue objeto de grandes reparos y críticas por parte de las propias víctimas, cuyas observaciones y aportes al proyecto de ley fueron desconocidas por la Asamblea Nacional, por fijar condiciones incompatibles con el derecho a una reparación integral al “limitar a los familiares que pueden acceder a la reparación como derechohabientes y excluir

¹⁷ Corte I.D.H., Caso del Penal Miguel Castro Castro. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, Corte IDH. Caso Escué Zapata. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, Corte I.D.H., Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2008. Serie C No. 176, entre otros.

importantes medidas de satisfacción y de no repetición de la lista de medidas reparatorias¹⁸ y eliminar excluir del programa de reparaciones aquellos crímenes contra los derechos humanos cometidos con anterioridad a octubre de 1983 y en el curso de los últimos cinco años.

48. Aún con los defectos anotados, una vez adoptada la ley, las víctimas esperaban ansiosas su implementación a más tardar el 13 de marzo de 2014 –90 días después de su publicación en el Registro Oficial, conforme a lo establecido por la Disposición General Primera–. Lamentablemente tal implementación recién empezó en enero de 2015, es decir con un retraso de diez meses.

49. A la fecha, si bien la Defensoría del Pueblo ha divulgado por diversos medios la suscripción de acuerdos reparatorios con la mayoría de las víctimas mencionadas en forma expresa en el informe de la Comisión de la Verdad, la implementación de tales acuerdos ha sido por decir lo menos deficiente.

50. En nuestra opinión entre los factores que han contribuido a la ausencia de una reparación integral de la víctimas están los siguientes:

- **Lentitud**

51. La principal característica del programa administrativo de reparaciones recomendado por la Comisión de la Verdad en su informe y dispuesto por la Ley para la reparación ha sido la lentitud.

52. Durante un prolongado periodo de tiempo, pese a que la propia Ley para la reparación designa a como responsables de su ejecución a la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ninguna de dichas entidades asumió la tarea. El argumento dado a las organizaciones de víctimas por las entidades responsables del proceso para justificar el incumplimiento de sus obligaciones, fue la falta de asignación presupuestaria y de autorización del Ministerio de Relaciones Laborales para crear nuevas unidades burocráticas que se ocupen de este tema. Además fue necesario esperar que tales entidades responsables diseñen un procedimiento para reclamar las reparaciones. En el caso de la Defensoría del Pueblo esto recién ocurrió el 13 de noviembre de 2014 mediante resolución No. 198-DPE-CGAJ-2014 y en el caso del Ministerio de Justicia el 3 de febrero de 2015, mediante acuerdo ministerial No. 865, luego de que la Ministra de Justicia –y otros funcionarios– fueran citados por la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2015 a fin de explicar las acciones ejecutadas en el “primer año” de implementación de la ley.

53. Si bien la reglamentación diseñada por ambas entidades responsables fija plazos perentorios para la compleción de los procesos de reparación, dichos plazos no son observados.

54. Como ejemplo ilustrativo de la situación, la primera solicitud de reparaciones fue sometida el 19 de diciembre de 2014 por el señor Juan Francisco Roca Ospina. A la fecha el señor Roca no ha recibido reparación de ninguna naturaleza, ni ha sido convocado aún por el Ministerio de Justicia para la negociación del monto de las compensaciones a las que tiene derecho.

55. La medida principal que solicitó la víctima fue una carta suscrita por alguna alta autoridad del Estado reconociendo los crímenes de lesa humanidad perpetrados en su contra y documentados por la Comisión de la Verdad, y pidiendo disculpas por los hechos. La intención del solicitante era llevar la carta a su padre, con quien perdió casi todo contacto hace 30 años, tras ser injustamente encarcelado y torturado durante el régimen de León Febres Cordero por su militancia en un grupo insurgente. Las trabas burocráticas para la atención del requerimiento demoraron hasta la inutilidad la reparación solicitada. El padre de la víctima falleció el 13 de enero de 2015, sin que el Estado ecuatoriano le contara lo que había padecido su hijo y la injusticia de las acusaciones en su contra.

¹⁸ Véase en este sentido, el artículo de opinión titulado “Ley de Víctimas” de la Profesora Daniela Salazar Marín, publicado por el Diario Hoy en su edición correspondiente al 23 de noviembre de 2013, disponible en formato electrónico en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ley-de-victimas-595589.html>.

- **Ausencia de un verdadero criterio de integralidad en la reparación**

56. El concepto de reparación integral al que se refiere el artículo 63 de la Convención Americana implica la comprobación de los daños tanto en la esfera material como en la inmaterial y la adopción de una serie de medidas tendientes bien a restituir el derecho vulnerado, lo que en la mayoría de los casos reportados en el informe de la Comisión de la Verdad a esta altura es imposible; o a paliar sus efectos.

57. En situaciones como aquellas a las que se refiere el informe de la Comisión de la Verdad, para remediar la situación de la víctima y sus familiares, el Estado debe cumplir con las siguientes obligaciones: "obligación de investigar y dar a conocer los hechos que se puedan establecer fehacientemente (verdad); obligación de procesar y castigar a los responsables (justicia); obligación de reparar integralmente los daños morales y materiales ocasionados (reparación) y obligación de extirpar de los cuerpos de seguridad a quienes se sepa han cometido, ordenado o tolerado estos abusos (creación de fuerzas de seguridad dignas de un Estado democrático). Estas obligaciones no son alternativas unas de las otras ni son optativas; el Estado responsable debe cumplir cada una de ellas en la medida de sus posibilidades y de buena fe"¹⁹.

58. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho de Restitución, Indemnización y Rehabilitación de las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos y Garantías Fundamentales ha clasificado los componentes de tal derecho en 4 categorías generales: Restitución, compensación, rehabilitación, y medidas de satisfacción y garantías de no repetición²⁰. Esas medidas comprenden, en opinión del Relator Especial de Naciones Unidas Sobre la Cuestión de la Impunidad de los Perpetradores de Violaciones a los Derechos Humanos: la cesación de las violaciones existentes, la verificación de los hechos, la difusión pública y amplia de la verdad de lo sucedido, una declaración oficial o decisión judicial restableciendo la dignidad, reputación y derechos de la víctima y de las personas que tengan vínculo con ella, una disculpa que incluya el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de la responsabilidad, la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones, la prevención de nuevas violaciones, etc.

59. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha determinado que,

[d]e conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen el deber de adoptar, cuando la situación lo requiera, medidas especiales a fin de permitir el otorgamiento de una reparación rápida y plenamente eficaz. La reparación deberá lograr soluciones de justicia, eliminando o reparando las consecuencias del perjuicio padecido, así como evitando que se cometan nuevas violaciones a través de la prevención y la disuasión. La reparación deberá ser proporcionada a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido, y comprenderá la restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición²¹.

60. La reparación frente a hechos como los reportados por la Comisión de la Verdad debe servir para reivindicar los derechos de las víctimas y de sus seres queridos. Debe servir para requerir que el

¹⁹ MÉNDEZ, Juan E., "El Derecho a la Verdad frente a las graves violaciones a los Derechos Humanos", en *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales*, CELS, 1997, pág. 517.

²⁰ Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, documento preparado por el Dr. Theodore Van Boven de conformidad con la resolución 1995/117 de la Subcomisión de Derechos Humanos. E/CN.4/sub.2/1997/17.

²¹ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1996/17, *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos: Serie revisada de principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación*, preparada por el señor Theo Van Boven, de conformidad con la decisión 1995/117 de la Subcomisión, 24 de mayo de 1996, párr. 7.

Estado resuelva los casos y para que tome medidas concretas para prevenir, sancionar y erradicar futuras violaciones similares.

61. Sin embargo, en el caso de nuestro país, el énfasis del proceso reparatorio ha estado desde el inicio en el pago de compensaciones económicas –que como fue explicado en párrafos anteriores aún no se instrumentaliza–, sin considerar con demasiado detalle cuestiones esenciales como la justicia; la rehabilitación psicológica, médica, educacional, ocupacional; la satisfacción moral, etc.

62. El mero hecho de que la Ley para las reparaciones haya distribuido la competencia de implementar el programa entre dos entidades de muy diversa naturaleza, evidencia que no se ha planificado un proceso de reparación integral.

63. Las víctimas son puestas a elegir que reparación quieren, sin una explicación suficiente sobre el alcance de las medidas a implementar, sus efectos futuros y su relación con los hechos violatorios.

- **Inobservancia de los parámetros interamericanos para la reparación**

64. La propia Ley para la reparación y el informe de la Comisión de la Verdad determinan que en el diseño e implementación de las medidas reparatorias deberá tenerse en cuenta los parámetros desarrollados por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo que al menos debería implicar observar criterios como los diversos tipos de daño reparable, las diversas alternativas para la reparación de determinados daños, los beneficiarios de las reparaciones que se establezca –que en muchos casos no sólo deben ser las víctimas directas de las violaciones sino también sus allegados–, sin embargo el proceso se ha caracterizado por la resistencia de las autoridades a tomar en cuenta parámetros bien establecidos en la jurisprudencia pacífica del sistema y procurar reducir al máximo los mecanismos reparatorios, suponemos que para evitar erogaciones altas.

65. El Ministerio de Justicia ha desconocido los parámetros reparatorios diseñados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y ha elaborado una suerte de “tabla de precios”, donde las víctimas deben escoger una categoría de afectación y por ende de compensación, aún si fueron víctimas de múltiples violaciones a sus derechos. De este modo se invisibiliza las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado ecuatoriano. Se ha negado el reconocimiento de los daños al proyecto de vida, subsumiéndolos –supuestamente– en la compensación económica por daño inmaterial.

66. Como ha expresado la Corte Interamericana, el concepto de “proyecto de vida” ha sido materia de análisis por parte de la doctrina y la jurisprudencia. Se trata de una noción distinta del “daño emergente” y el “lucro cesante”. Ciertamente no corresponde a la afectación patrimonial derivada inmediata y directamente de los hechos, como sucede en el “daño emergente”. Por lo que hace al “lucro cesante”, corresponde señalar que mientras éste se refiere en forma exclusiva a la pérdida de ingresos económicos futuros, que es posible cuantificar a partir de ciertos indicadores mensurables y objetivos, el denominado “proyecto de vida” atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas. El “proyecto de vida” se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial. Por lo tanto, su

cancelación o menoscabo implican la reducción objetiva de la libertad y la pérdida de un valor que no puede ser ajeno a la observación de quienes están llamados a reparar²².

67. Una verdadera reparación integral necesariamente debe considerar los daños al proyecto de vida de las víctimas.

- **El delito como criterio orientador de la reparación y no la violación de derechos humanos**

68. Por la forma en que realizó su investigación la Comisión de la Verdad, sus conclusiones están expresadas en términos de la comisión de delitos de lesa humanidad y delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos. El informe hace un buen trabajo de explicar tanto desde el derecho internacional como desde el derecho penal la lógica de los procesos violatorios perpetrados en el Ecuador y sus potenciales consecuencias jurídicas si hubieran sido debidamente investigados y juzgados.

69. Las entidades responsables de la reparación, partiendo de esa clasificación del informe de la Comisión de la Verdad de seis tipos de delitos/violaciones, han diseñado el programa considerando justamente las consecuencias delictivas y no las múltiples afectaciones que la violación de derechos humanos puede acarrear.

70. De este modo se ha invisibilizado algunas graves consecuencias de los hechos, por ejemplo, a algunas de las víctimas de tortura a través de actos de violencia sexual, se las categoriza –y obliga a solicitar las reparaciones– como víctimas de violación en lugar de cómo víctimas de tortura. De este modo también se invisibiliza las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado ecuatoriano.

- **La Defensoría del Pueblo como un mero intermediario y no como un ejecutor**

71. La determinación de las medidas apropiadas en cada caso la realiza la Defensoría del Pueblo, escuchando el punto de vista del solicitante, que no tiene carácter vinculante para tal organismo. Si el solicitante no está de acuerdo con la propuesta reparatoria de la Defensoría, la negociación se termina y el proceso se archiva, sin reparar nada.

72. El propósito de la negociación es que la víctima identifique las medidas de reparación que en su opinión –no necesariamente informada– serían necesarias para paliar los efectos de las violaciones sufridas, y a partir de tal identificación, que la Defensoría interponga sus buenos oficios ante otras entidades públicas como el Ministerio de Salud o la Secretaría Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología, para procurar que dichas instancias hagan algo a favor de la víctima.

73. No obstante, la Defensoría del Pueblo asume equivocadamente que su rol se limita a realizar sugerencias a otras entidades públicas para viabilizar los pedidos de reparación, sin posibilidad de exigir y menos todavía de supervisar su efectiva atención, cuando la Ley para la reparación claramente le asigna un rol de seguimiento y ejecución que implica la capacidad de imponer sus criterios técnicos a las demás entidades estatales. Esto a la fecha no ha ocurrido en ningún caso.

- **Canalización de las reparaciones a través de servicios públicos ordinarios**

74. Las medidas de atención médica y psicológica, así como otros servicios, por ejemplo el acceso a la educación o a préstamos para las víctimas y sus allegados se canalizan a través de entidades e instancias públicas ordinarias a las que todos los ecuatorianos tenemos acceso en forma gratuita, sin necesidad de estar inscritos en un “programa” de reparaciones.

²² Corte IDH, Sentencia de Reparaciones en el caso Loayza Tamayo v. Perú, párrafos 147 a 153.

75. Se ha sugerido constantemente a las entidades responsables de implementar la Ley para la reparación la creación de servicios especializados con personal debidamente capacitado y sensibilizado para la atención de víctimas de crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, contando para el efecto con la asesoría de profesionales que en su momento ya asistieron con sus opiniones técnicas a la propia Comisión de la Verdad en el proceso de diseño de sus recomendaciones, pero la misma falta de recursos materiales ya mencionada en esta misma Informe para la Audiencia en más de una ocasión ha motivado no una negativa, sino un curioso silencio frente al planteamiento.

76. La falta de mecanismos especializados, particularmente en las medidas de rehabilitación, ha conducido a una revictimización de las personas que han decidido aplicar al programa administrativo de reparaciones.

77. La revictimización pasa por diversas facetas, desde la necesidad de que la víctima repita su historia incontables ocasiones ante distintos funcionarios, hasta obligar a las víctimas a conseguir los insumos médicos para su propio tratamiento o costear los medicamentos que se les prescribe para tratar sus trastornos psicológicos que son consecuencia directa de la actuación estatal.

78. En concreto, la propia división de competencias para la tramitación de la reparación inmaterial y material, determina que una vez que el expediente de la víctima termina de ser tramitado en la Defensoría del Pueblo, este sea remitido al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, donde la víctima nuevamente debe exponer su caso ante otros funcionarios y funcionarios públicos.

79. Esta situación es aún más problemática si se toma en cuenta que el Programa de Reparación no contempla acompañamiento psicológico y social a las víctimas durante todo el proceso de reparación. Si bien la Defensoría del Pueblo cuenta con psicólogos/as, estos se centran en verificar si la víctima necesita de las medidas de rehabilitación psicológicas. Esta omisión es problemática en la medida que esta es una fase que requiere de contención y apoyo. Adicionalmente, no hay políticas de seguimiento de las víctimas después de la reparación integral, justamente para sostenerla y comenzar una fase de desvictimización que les permita insertarse en la sociedad.

- **Enfoque paternalista y asistencial**

80. Los funcionarios de las entidades responsables de la implementación de la Ley para la reparación, están poco conscientes del pasado represivo de nuestro país, son poco sensibles ante el sufrimiento que las víctimas llevan a costas por décadas, y están poco dispuestos a facilitar la reparación, por el contrario su principal preocupación es como reducir los costos para el Estado. Se trata en general funcionarios predispuestos a dar respuestas negativas –sin ofrecer explicaciones detalladas y suficientes cuando afirman que determinada medida reparatoria es impertinente– y que demuestran una actitud inapropiada, como si estuvieran haciendo un favor a las víctimas u otorgándoles una dádiva cuando acceden a alguno de sus planteamientos.

81. Los primeros que deben entender el fundamento y alcances del programa de reparaciones son aquellos funcionarios llamados a instrumentalizarlo. Por ahora no es así. Los funcionarios a cargo del programa no han sido debidamente capacitados ni sensibilizados, y sin desconocer sus calidades profesionales, no son personas con conocimientos especializados para la atención de víctimas de violaciones a los derechos humanos.

- **Invisibilización de muchas víctimas**

82. Las entidades encargadas de implementar el proceso administrativo de reparación no han reconocido la condición de víctimas de varias de las personas que se han presentado a solicitar su incorporación al proceso.

83. En muchos casos habiéndose acreditado que estas personas padecieron los mismos hechos relatados en determinado caso reportado por la Comisión de la Verdad, dado que sus nombres no constan de manera explícita en el informe, no se considera que son víctimas.

84. En otros casos se ha negado la recepción de la solicitud porque la víctima no se acercó a rendir un testimonio ante la Comisión de la Verdad, a pesar de que su nombre si sea referido por otras víctimas en sus propios relatos ante el organismo.

85. También hay situaciones en que víctimas directas de los hechos, por ejemplo hijos de mujeres torturadas mientras se encontraban en embarazo, no son consideradas beneficiarias del programa de reparación sino en forma indirecta, es decir por los daños ocasionados a sus madres.

86. La mayoría de las víctimas invisibilizadas resultó afectada en el contexto de los 18 casos que la Comisión de la Verdad no terminó de investigar por la expiración de su mandato, y que entregó a la Fiscalía para que complete la investigación. Ninguna de esas personas ha tenido éxito al intentar entregar su solicitud de reparaciones a la Defensoría del Pueblo.

87. La Defensoría del Pueblo ha tomado de decisión de únicamente considerar para el programa de reparaciones a esas víctimas no individualizadas en el informe, una vez que las autoridades judiciales hayan dictado sentencia declarando tal calidad –lo que por los obstáculos a la judicialización de los casos ya explicados pudiera tomar muchos años–, o la Fiscalía haya emitido un oficio certificando la condición de víctima. Por su parte, la FGE ha sostenido, que no está en la capacidad de emitir este tipo de certificaciones.

88. De esta forma, en la actualidad el programa de reparación enfrenta a un vacío en cuanto a calificación de víctimas, al que no está dando una respuesta adecuada, y que está colocando en situación de indefensión, invisibilización y exclusión a varias víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas en el período investigado por la Comisión de la Verdad.

- **Falta de motivación en los informes de reparación inmaterial**

89. El Informe Preliminar para el Acuerdo Reparatorio no determina las alternativas existentes para atender a las medidas de reparación ofrecidas por la Defensoría del Pueblo, tan solo determina las instituciones responsables de atender las mismas. Lamentablemente, no existe una descripción de los hechos, ni de las afectaciones sufridas, aun menos un análisis del nexo causal y la proporcionalidad de la medida de reparación con el daño. Tampoco la descripción, forma y justificación de cómo serán atendidas las medidas de reparación que se proponen, tal como lo determina el artículo 21 de la Resolución Defensorial No.198-DPE-CGAJ-2014 del 13 de noviembre de 2014. De esta forma, los informes preliminares entregados no responden a las garantías del debido proceso en sede administrativa.

90. El problema de la falta de motivación de la Defensoría del Pueblo es la generación de indefensión e incompreensión por parte de las víctimas respecto a sus reparaciones, además que se evidencia que la Defensoría se limita a ubicar medidas de reparación en función de los acuerdos inmediatos que tienen con las instituciones públicas, debido a que no desean comprometerse a largo plazo con la reparación inmaterial. Adicionalmente, esta situación es transmitida a las víctimas con una noción que la reparación inmaterial no es importante por lo que se promueve la firma de Informes poco específicos y sin detalles, para que los expedientes puedan ir más rápido al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; para que se de inicio a la reparación material.

- **Falta de adopción de un enfoque diferencial**

91. “[L]a diversidad humana hace imposible alcanzar la plenitud de la igualdad, por lo que es necesario trazar la progresividad en la reducción de la desigualdad así como los medios necesarios para procurar para alcanzarla”²³. En este sentido, Naciones Unidas estableció que el principio de igualdad de derechos significa que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, y que esas son la base para construir la planificación de las sociedades; todos los recursos deben ser empleados con el fin de garantizar que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación²⁴.

92. En este sentido las personas que requieren una distinción o preferencia son aquellas que están en situación de vulnerabilidad y riesgo, por lo cual su atención se vuelve prioritaria²⁵. La Corte Interamericana al referirse al tema ha señalado que el trato diferenciado sirve para revertir los efectos de cualquier condición de vulnerabilidad, a favor de determinados grupos, frente al Estado e incluso en relaciones vis-à-vis en actuaciones y prácticas de terceros particulares²⁶.

93. El Programa de Reparación no ha tomado en cuenta especial a las víctimas que pertenezcan a estos grupos para brindarles una atención preferente y diferenciada. La Constitución ecuatoriana, los instrumentos internacionales de derechos humanos y el Plan nacional del Buen Vivir enfatizan la necesidad de aplicar el principio de igualdad material para el goce y ejercicio efectivo de derechos por parte de estos grupos. En este sentido, las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad por haber vivido estos hechos sin haber sido reparados sus derechos hasta la fecha son personas en situación de vulnerabilidad porque sufrieron violencia, sin embargo, aquellas que además de esto pertenecen a un grupo de atención prioritaria y/o en situación de vulnerabilidad, son personas que se encuentran en una condición de doble o múltiple vulnerabilidad que amerita un tratamiento especial; que en el asunto que nos ocupa debe reflejarse en directrices diferenciadas y específicas de reparación integral.

- **Centralización**

94. A pesar de que la Defensoría del Pueblo tiene delegaciones en todas las provincias del país, la gestión del programa de reparaciones está centralizada en la ciudad de Quito. Varias víctimas han experimentado dificultades al tratar de presentar sus solicitudes en provincias, o directamente han debido trasladarse a la capital para ser atendidos o dar seguimiento a sus procesos.

95. Cuando finalmente entre en marcha el proceso de negociación de las compensaciones económicas con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es previsible que este inconveniente se agrave, pues dicha cartera de Estado, con sede en la ciudad de Quito, en general no cuenta con representaciones en las otras provincias del país.

- **Falta de información**

²³ República del Ecuador. Plan Nacional de Desarrollo. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, 2009. Pág.34

²⁴ Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. Aprobada en su cuadragésimo octavo período de sesiones, resolución 48/96, 20 de diciembre de 1993. Párr. 25.

²⁵ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Párr.162

²⁶ Cfr. Corte I.D.H., *Caso De La “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*, Sentencia de 15 Septiembre de 2005, párr.179

96. Si bien las entidades responsables de la implementación de la Ley para la reparación han divulgado una serie de estadísticas –no confirmadas– sobre el presunto éxito del programa, las víctimas no reciben información detallada y suficiente sobre los criterios para acceder a dicho programa, las diversas medidas de reparación que pudiera considerarse pertinentes, la forma de implementación de tales medidas, el estado del trámite de sus solicitudes de reparación una vez que las presentan, etc. Este hecho, ha llevado a que muchas víctimas se vean reflejadas dentro del programa de reparación como meras cifras.

97. Son las propias organizaciones de víctimas las que han tenido que organizar talleres para divulgar los diversos aspectos del proceso de reparación y empoderar a los potenciales beneficiarios sobre sus derechos y expectativas.

98. Tampoco existe información confiable sobre el número real de acuerdos reparatorios alcanzados, su contenido y adecuación al tipo de violaciones padecidas por los beneficiarios, y su estado de cumplimiento.

- **Falta de participación de las víctimas**

99. Desde que se presentó el proyecto de ley para la reparación, el criterio de las víctimas no ha sido debidamente tomado en cuenta en el diseño e implementación del programa administrativo de reparaciones. De procesos iniciales de consulta para el diseño de las directrices y reglamentos, no se ha pasado a un proceso efectivo de implementación de mecanismos que permitan la participación de las víctimas y familiares, en el seguimiento de la fase de implementación, que es justamente la que permite verificar la efectividad del programa.

100. Las organizaciones de víctimas en forma insistente han solicitado a las entidades responsables de la implementación de la Ley para la reparación, la adopción de modificaciones en las reglas de procedimiento, el desarrollo de procesos adecuados de selección de personal, el establecimiento de servicios especializados, etc., sin que hasta la fecha sus inquietudes hayan motivado un cambio de actitud de las autoridades.

- **Incertidumbre sobre la posible duración del proceso**

101. Las víctimas desconocen cuánto tiempo tendrán que esperar para beneficiarse de las reparaciones, particularmente el pago de compensaciones, a las que tienen derecho, en medio de una recesión económica motivada por diversos factores.

102. Dado que la Defensoría del Pueblo se considera un mero facilitador del proceso, hasta ahora tampoco ha existido un control desde el propio Estado sobre los tiempos que las entidades ejecutoras de las medidas de reparación concreta se toman en cada caso particular.

- **Falta de consideración de las medidas de memoria como mecanismo preventivo**

103. Aunque se debe reconocer que se han implementado ciertas acciones tendientes a crear una memoria colectiva sobre los hechos reportados en el informe de la Comisión de la Verdad, en general tales acciones obedecen a iniciativas particulares que no se enmarcan en el programa de reparaciones.

104. La Ley para la reparación encargó al Ministerio de Cultura y Patrimonio la construcción de un Museo de la Memoria, pero hasta la fecha este proyecto ni se ha ejecutado, ni mucho menos se ha enlazado con las demás medidas de reparación de los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo. Además, no existe participación alguna de las víctimas en el proceso de construcción de este museo, ya que la misma Comisión conformada para el efecto no las toma en cuenta, con lo que invisibiliza

nuevamente a la víctimas y sobre todo sus recuerdos y memorias; conculcando su derecho a señalar lo que quieren que se recuerde y lo que quieren olvidar.

105. Preocupa además la comprensión limitada que tiene el Ministerio de Cultura y Patrimonio, respecto a las políticas de memoria cuando ha señalado: “La violación de Derechos Humanos ocurridos en Ecuador marcó el pasado de la nación; sin embargo, el Ministerio de Cultura y Patrimonio no tiene competencia específica relativa al Informe de la Comisión de la Verdad, su función aborda hechos históricos, políticos y sociales ocurridos a nivel nacional”.²⁷ Restringiendo su accionar a la construcción de un museo, porque lo establece la ley, pero sin capacidad de conectar esa competencia con la recuperación de espacios públicos, generación de material audiovisual y demás actividades que revitalicen los recuerdos de la sociedad ecuatoriana respecto a la Memoria Colectiva sobre los hechos relatados en el Informe de la Comisión de la Verdad.

106. La opinión pública ecuatoriana se ha dividido entre quienes ven con buenos ojos la llegada de la verdad, la justicia y la reparación, y quienes prefieren mantener sepultados los “fantasmas” del pasado, justamente para evitar un mayor deterioro político y polarización en nuestro país. Precisamente por ello es esencial que se desarrolle medidas de reparación colectiva para la satisfacción moral de las víctimas y para preservar la memoria histórica de lo ocurrido. En el diseño e implementación de tales medidas es esencial tomar en consideración el punto de vista de las propias víctimas, de manera que dichas medidas tengan una significación para ellas.

III. POSIBLES SOLUCIONES

107. Frente a los problemas identificados en el apartado anterior, las organizaciones y personas solicitantes de esta audiencias nos permitimos realizar las siguientes propuestas:

A. En materia de judicialización

108. La creación de un programa de capacitación y sensibilización dirigido a todos los operadores de justicia respecto a los crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el Ecuador, a cargo de la Escuela Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura.

109. Dicho programa debería complementarse con un plan de formación continua en derechos humanos, derecho penal internacional y justicia restaurativa

110. Incremento del personal de la Fiscalía encargado de la investigación de estos casos hasta triplicar el personal. Los criterios de selección deberán ser lo suficientemente rigurosos como para garantizar que las personas designadas tengan la preparación y sensibilidad suficiente para asumir estos casos.

111. Aumento del presupuesto para la Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos de la Fiscalía, para que pueda cumplir adecuadamente sus labores. Paralelamente se debería fomentar un proceso progresivo de descentralización (por zonas o distritos) para la judicialización de casos en provincias.

112. Conformación de un equipo interdisciplinario de apoyo dentro de la Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos de la Fiscalía, que brinde apoyo psicológico y social a las víctimas en el contexto de las investigaciones y a los propios personeros encargados de tales investigaciones.

²⁷ Ministerio de Cultura y Patrimonio (2015): Oficio No.MCYP-SMS-2015-0134-O de fecha 02 de septiembre de 2015. Quito, p.3.

113. Determinación de un cronograma para la judicialización de los casos del informe, elaborado con criterios técnicos y no de discrecionalidad política o facilidad administrativa. Dicho cronograma debería tomar en consideración el tiempo transcurrido y criterios igualitarios de atención.

114. Creación de un ente técnico criminalístico especializado no adscrito a la Policía Nacional para garantizar la objetividad de los peritajes y otras actuaciones, cumpliendo con el estándar de la debida diligencia.

115. Que la Presidencia de la República mediante Decreto Ejecutivo emita una directriz a todas las instituciones del Estado para la entrega de información a la Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos de la Fiscalía para completar adecuadamente los procesos de investigación.

116. Que el Ministerio de Justicia informe públicamente sobre la ubicación actual y personas a cargo de los archivos originales de la Comisión de la Verdad.

117. Que la CIDH brinde asesoría al Estado ecuatoriano sobre el cumplimiento de los de los parámetros y estándares de debida diligencia para el proceso de investigación y sanción de crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos.

118. Que se adopte acciones concretas tendientes a garantizar la seguridad de las víctimas, familiares, testigos, abogados y otros intervinientes en estos procesos.

B. En materia de reparación integral

119. Se debería promover un proceso de revisión y reforma de la Ley para la reparación, a fin de superar varios de los inconvenientes mencionados en el acápite II de la presente ayuda memoria que guardan relación directa con vacíos normativos –por ejemplo la cuestión de la condición de las víctimas cuyos nombres no constan en el informe de la Comisión de la Verdad– o con interpretaciones restrictivas de las disposiciones de la ley –por ejemplo la cuestión de las supuestas competencias limitadas de la Defensoría del Pueblo para exigir a otras entidades estatales la implementación de ciertas reparaciones–.

120. Debería conformarse una mesa de trabajo integrada por las víctimas y las instituciones responsables de implementar el programa administrativo de reparaciones, para la construcción de políticas de reparación integral, su seguimiento y evaluación. Este espacio de intercambio garantizaría no sólo los derechos de los beneficiarios sino que sus expectativas y aspiraciones sean tomadas en cuenta en el proceso de reparación, y que se promueva la efectiva incorporación de los enfoques de derechos humanos, de género y diferencial en tal proceso.

121. El Poder Ejecutivo ecuatoriano debería valorar una posible reinstalación de la Comisión de la Verdad para absolver ciertas interrogantes que genera el texto del informe, como el tratamiento que debería otorgarse a las víctimas cuyos nombres no aparecen de manera explícita en el documento, o las características de las medidas de memoria a implementarse.

122. Que la CIDH brinde asesoría al Estado ecuatoriano sobre los estándares interamericanos de la reparación a fin de garantizar que el proceso interno satisfaga tanto la recomendación del informe de la Comisión de la Verdad como el mandato de la Ley de someterse a dichos estándares.

123. Debe tomarse medidas para descentralizar el programa administrativo de reparaciones en la Defensoría del Pueblo, potenciando el papel de las delegaciones defensoriales provinciales.

124. Es necesario revisar el perfil de los funcionarios de la dirección de reparaciones de la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente debe promoverse procesos de capacitación, sensibilización y selección adecuados para asegurar que el personal que atiende a las víctimas y sus familiares tenga los niveles de formación y especialización necesarios.

125. Creación de un Comité especializado para la atención médica y psico-social de las víctimas durante y después del proceso de reparación.

126. Las aspiraciones y necesidades específicas de las víctimas deben ser tomadas en cuenta al momento de ofrecer los servicios en el ámbito de la rehabilitación, y debería otorgarse a los beneficiarios del programa administrativo de reparaciones la opción de buscar los servicios médicos y psicológicos de su preferencia.

127. Es urgente realizar una evaluación de la pertinencia y eficacia de los servicios que vienen prestando las instituciones públicas a donde son referidas las víctimas por la Defensoría del Pueblo. Y también debería valorarse la posibilidad de establecer servicios especializados para la atención de víctimas de crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos.

128. La supervisión del cumplimiento de las medidas de reparación debe estar a cargo de una entidad independiente, que publique informes periódicos sobre los avances, las deficiencias, y proponga las mejoras que sean necesarias.

129. Se debe garantizar que las víctimas tengan acceso a información sencilla, detallada y suficiente sobre el programa administrativo de reparaciones, y una vez incorporadas a dicho programa, sobre el estado de sus solicitudes de reparación.

130. Como parte del proceso de reparación es necesario adoptar medidas administrativas de lustración a fin de que los funcionarios que tienen responsabilidad en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, no continúe en servicio activo dentro de las instituciones del Estado y en caso de estar ya jubilados, se les retire los beneficios pensionales y de otra índole.

131. Adopción de una política integral de memoria colectiva, que promueva la dignificación de las víctimas y familiares, a la par de construir un legado para la sociedad ecuatoriana que fortalezca las nociones sobre derechos humanos, lucha contra la impunidad, derecho a la verdad, justicia y reparación.

132. Debe establecerse un día especial de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el Ecuador e institucionalizarse en tal fecha la rendición periódica de cuentas de las instituciones a cargo de la investigación de dichos casos y de la implementación de la Ley para la reparación. Sugerimos que este día nacional de las víctimas corresponda a la fecha de aniversario de la entrega del informe de la Comisión de la Verdad.

133. Finalmente, solicitamos a la Comisión que proponga al Estado ecuatoriano la designación de un veedor de la CIDH para que acompañe el proceso de implementación del programa administrativo de reparaciones, y sugerimos para tal propósito el nombre del Dr. Carlos Martín Berinstain, reconocido experto en materia de reparaciones para víctimas de violaciones a los derechos humanos y ex consultor de la propia Comisión de la Verdad del Ecuador.

Recomendación general

134. Que se incorpore al Ecuador en el informe anual de la CIDH para realizar el seguimiento de la problemática relativo al problema analizado; por otro lado se podría generar un informe específico respecto de la situación de Derechos Humanos en Ecuador.

IV. ANEXOS

135. Acompañamos un disco compacto que contiene los siguientes documentos en respaldo de nuestros argumentos expuestos en la audiencia y en esta ayuda memoria:

- Línea de tiempo del proceso desde la creación de la Comisión de la Verdad hasta la fecha.
- Informe de la Comisión de la Verdad del Ecuador.
- Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008.
- Observaciones realizadas por las víctimas al proyecto de Ley para la reparación.
- Resolución No. 198-DPE-CGAJ-2014 de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- Acuerdo ministerial No. 865 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Información estadística publicada por las instituciones públicas encargadas del programa administrativo de reparaciones.
- Modelo de los formularios de solicitud de incorporación al programa administrativo de reparaciones.
- Informe de la Fiscalía General del Estado sobre el estado de las investigaciones penales de los casos documentados por la Comisión de la Verdad al mes de abril de 2015.
- Decisiones judiciales pronunciadas en relación con los casos del informe de la Comisión de la Verdad.
- Informe de la veeduría a la Justicia Ecuatoriana realizada por la Comisión presidida por Baltasar Garzón.
- Informe del Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales en que se alude a los casos reportados en el Informe de la Comisión de la Verdad.
- Informe sobre el proceso de reparaciones elaborado por los Abogados Christian Paula Aguirre y Andrés Aguirre Jaramillo.
- Informes del Programa Andino de Derechos Humanos PADH de la Universidad Andina Simón Bolívar en que se alude a los casos reportados en el Informe de la Comisión de la Verdad.
- Comunicación enviada por el Comité de Víctimas al Relator de Naciones Unidas sobre la Verdad, la Justicia y la Reparación.
- Comunicaciones remitidas por el Comité de Víctimas a diversas autoridades públicas ecuatorianas en relación con la judicialización y reparación integral en los casos reportados en el informe de la Comisión de la Verdad.

Recortes de prensa en relación con los procesos de judicialización y reparación integral respecto de los casos del informe de la Comisión de la Verdad.